

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1977). El Derecho transitorio de la reforma urbanística (II). *Revista española de Derecho Administrativo*, 261, pp. 261-285.

*Luciano Parejo Alfonso*

## El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)

Sumario: V. La puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento: 1. Consideraciones generales; 2. La adaptación de los planes generales incluidos en el régimen transitorio: A) Alcance y contenido de la adaptación; B) Procedimiento de aprobación; C) La formulación de planes directores territoriales de coordinación y la adaptación del planeamiento general. 3. La formulación «ex novo» de planes generales, conforme a la nueva normativa urbanística; 4. El plan nacional de ordenación; 5. Los planes directores territoriales de coordinación; 6. Los programas de actuación urbanística.

### V. LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO SISTEMA DE PLANEAMIENTO

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

La reforma de la legislación urbanística actúa no solamente sobre una normativa previa, sino asimismo sobre una determinada situación urbanística conformada a nivel jurídico fundamentalmente por los instrumentos de ordenación formulados con base en esta última. De ahí la necesidad de establecer y regular un período de transición, que ha quedado estudiado y que se centra en el nivel de planeamiento efectivamente desarrollado en la etapa anterior: el municipal.

La principal cuestión a resolver para la efectiva puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento reside, por tanto, en la conversión de aquel planeamiento con arreglo a la normativa reformada. Por tal razón, el mecanismo principal que el Derecho transitorio arbitra para la puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento se sitúa precisamente en el escalón de ordenación general municipal, operando su actuación —obligatoria en plazo fijo— la finalización del régimen transitorio. No es otro dicho mecanismo que el de adaptación de los planes generales a la normativa urbanística reformada.

El expresado proceso de adaptación debe entenderse, sin embargo, independiente de la formulación *ex novo* de planes generales, ya con arreglo a la vigente legislación urbanística, bien en Municipios que aún no cuentan con dicho instrumento de ordenación, bien por revisión legal o anticipada de los existentes en los que ya contaran con dicho instrumento. La posibilidad de tal formulación o, en otras palabras, de la iniciación del proceso de ordenación urbanística a través del planeamiento precisamente a nivel de plan general municipal, viene dada por lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley de

*Luciano Parejo Alfonso*

Reforma (art. 10.2 del Texto Refundido), conforme al cual la existencia de plan director territorial de coordinación no constituye requisito previo indispensable para la elaboración de planes generales.

Junto al más arriba citado mecanismo de puesta en marcha del nuevo planeamiento, la Ley de Reforma articula asimismo una serie de previsiones, con carácter de transitorias, dirigidas bien a la puesta en marcha de los más altos escalones del sistema de planificación urbanística, bien a arbitrar la posibilidad de la utilización anticipada de concretas clases de los nuevos instrumentos de ordenación.

En el primer caso se encuentran los dos primeros números de la disposición transitoria quinta, relativos a la formulación del plan nacional de ordenación y de los planes directores territoriales de coordinación, respectivamente, y en el segundo, el párrafo tercero de la disposición transitoria cuarta, referente a la aplicación de programas de actuación urbanística.

## 2. LA ADAPTACION DE LOS PLANES GENERALES INCLUIDOS EN EL REGIMEN TRANSITORIO

La adaptación de los planes generales municipales, cuya subsistencia acepta el Derecho transitorio, a la nueva normativa legal, constituye la pieza clave sobre la que gira realmente la puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento. Ello no sólo resulta congruente con los criterios adoptados por el legislador de la reforma para la regulación del Derecho transitorio, sino que responde al hecho real de que, sin la conversión a la legislación reformada de aquellos planes, no es posible la efectiva aplicación del esquema de planeamiento previsto en aquella, ni, por tanto, de dicha legislación en su integridad.

Supuesto que al estudiar el régimen transitorio aplicable a los planes generales ya se ha analizado la adaptación de los mismos desde la perspectiva de su actuación como mecanismo de finalización de aquel régimen, procede ahora examinar únicamente aquellos aspectos que específicamente aquí interesan y que no son otros, que los relativos al alcance o contenido de aquella adaptación y el procedimiento para su aprobación.

### A) *Alcance y contenido de la adaptación*

En cuanto hace a la primera de las cuestiones enunciadas, el número uno de la disposición transitoria primera<sup>36</sup> se limita a establecer el mandato de adaptación de los planes generales a la Ley de Reforma (hoy, tras su incorporación al Texto Refundido, se entiende que el mandato se refiere a este último cuerpo legal), precisando únicamente que aquella adaptación puede limitarse

<sup>36</sup> El citado precepto dispone: «Uno. Los Planes Generales de Ordenación vigentes en la actualidad se adaptarán a lo dispuesto en esta Ley. La adaptación podrá limitarse a la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación del programa pertinente.»

a la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación del programa pertinente.

Queda claro que la norma legal no precisa, sino, en todo caso, en sus mínimos, el alcance y contenido de la adaptación que impone. Esta última constituye, por tanto, como ha señalado acertadamente TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>37</sup>, un concepto jurídico indeterminado, cuyos límites deben ser precisados. Se echa de menos, pues, un tratamiento de esta cuestión en la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda.

Los intentos de una determinación positiva, por vía de exégesis, del contenido de la «adaptación» tropiezan forzosamente en un doble obstáculo. De un lado, porque gran parte de los criterios precisos con los que ha de operarse a dicho efecto escapan del ámbito estrictamente jurídico, por caer de lleno en el de la técnica urbanística. Y de otro lado, porque —a nivel jurídico— sólo es posible, más que una determinación positiva del alcance de la adaptación, su encuadre por la vía de los límites: el mínimo, representado por la fijación legal de un contenido en todo caso exigible a la adaptación (el previsto por el inciso final del número uno de la disposición transitoria primera); y el máximo, constituido por la equiparación de la adaptación a la revisión del planeamiento regulada por la propia Ley urbanística.

De los dos límites enunciados y que perfilarían negativamente el concepto de «adaptación», el de carácter mínimo queda fuera de toda discusión, por estar perfectamente prefigurado a nivel legal. No sucede otro tanto, sin embargo, con el de carácter máximo, por cuanto el empleo por el legislador del término «adaptación» podría justificar la opinión de que el alcance de dicho concepto necesariamente ha de ser más reducido que el de revisión. En este sentido, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>38</sup> mantiene que, aun cuando la «adaptación» signifique de hecho una revisión prácticamente total del plan, lo que singulariza aquélla es precisamente que no consiste en una nueva actividad de planificación que cuestione, o pueda cuestionar, incluso las opciones básicas de ordenación del plan, es decir, la idea de la ciudad contenida en el mismo.

Lo cierto es, no obstante, que no existe argumento suficientemente sólido —más allá del que opera a partir de la propia significación semántica del término «adaptación»— para fundamentar la precedente posición de reducción del alcance de dicho concepto. En efecto, la posibilidad de que la adaptación

<sup>37</sup> TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición*, op. cit., pág. 28) dice al respecto: «El primero de ellos (se refiere a los problemas que, a su juicio, plantea la adaptación) se refiere al alcance mismo de la "adaptación", concepto jurídico indeterminado y, como tal, necesitado de precisiones, que hasta hoy no se han hecho, al menos de modo oficial».

<sup>38</sup> TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*La Reforma de la Ley del Suelo y...*, op. cit., pág. 28), se pronuncia en los siguientes términos: «En principio, parece claro que no se trata de planificar *ex novo*, cuestión que es distinta de una mera "adaptación". Sin embargo, no cabe duda de que para adaptar, siquiera sea mínimamente, un Plan General elaborado con base a la Ley de 1956 habrá que proceder a una revisión prácticamente total del mismo, aunque no se ponga en cuestión la idea de la ciudad que el citado Plan contenga, y ello porque, como ya se ha advertido, las clasificaciones del suelo anteriores y actuales no son homologables, tampoco lo son el coeficiente de edificabilidad y el concepto de aprovechamiento medio, ni coinciden, en fin, las respectivas ideas, antigua y nueva, en orden a los programas de urbanización».

pueda llegar a identificarse plenamente con el supuesto de revisión del planeamiento regulado por el artículo 37 de la Ley de Reforma (art. 47 del Texto Refundido), resulta concluyentemente de las siguientes consideraciones:

1. La adaptación, como en su momento quedó argumentado, significa la finalización del régimen transitorio y, por tanto, la plena efectividad y aplicación —una vez realizada aquélla— de la totalidad del nuevo ordenamiento urbanístico.

Esta significación indudable de la adaptación del planeamiento general exige que la formulación de ésta se lleve a cabo de forma congruente con aquélla. Las anteriores consideraciones conducen sin dificultad a la siguiente interpretación del número 1 de la disposición transitoria primera, acorde, por lo demás, con su propio tenor literal: La primera frase del precepto establece un mandato de adaptación de los planes generales a la nueva normativa, que —por su carácter imperativo y general— implica una verdadera revisión de aquéllos. El empleo aquí, pues, del término adaptación, no obedece tanto a la necesidad de una diferenciación sustantiva del supuesto para con respecto al de revisión, sino a la exigencia de singularizarlo para con respecto a éste en razón a su carácter único y excepcional y a su distinta motivación.

La segunda frase del precepto establece una auténtica excepción al mandato anterior y por ello mismo reviste —de ahí su misma redacción— la forma de una habilitación expresa y precisa. En la medida, pues, en que la adaptación reducida a su contenido legal mínimo es cabalmente una excepción, que el legislador ha considerado habilitar expresamente, no viene sino a confirmar su extensión normal a todos los aspectos que constituyen el objeto propio de la revisión.

2. El contenido mínimo que el número 1 de la disposición transitoria primera señala en todo caso a la adaptación, implica ya por sí mismo que ésta no sólo no consiste en una simple traducción formal de las determinaciones del plan al lenguaje del nuevo ordenamiento, sino que, además, supone el cuestionamiento y nueva formulación de las opciones básicas de ordenación establecidas en aquél, tales como la zonificación, la atribución al suelo de un determinado aprovechamiento urbanístico y la programación de la actividad pública de urbanización.

En efecto, la nueva clasificación del suelo no puede limitarse a la simple sustitución de la terminología anterior de urbano, reserva urbana y rústico, por la actual de urbano, urbanizable programado y no programado y no urbanizable, por cuanto: *a*) la potestad de planeamiento ha perdido la facultad de operar *per se* la clasificación como urbano del suelo, por lo que aquélla **tiene que operar ahora** a partir de las reales circunstancias urbanísticas de los terrenos determinadas por el artículo 63 de la Ley de Reforma (art. 78 del Texto Refundido), y *b*) la clasificación de terrenos como suelo urbanizable programado, dentro de la categoría de suelo urbanizable, implica en el nuevo régimen urbanístico unos mayores compromisos para la Administración actuante, en la medida en que aquella clasificación ha de ser congruente con la capacidad de financiación y de gestión administrativas, es decir, con el programa del propio plan (art. 64.2, a) de la Ley de Reforma y art. 79.2, a) del Texto Refundido).

### *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

La determinación del aprovechamiento medio, en cuanto elemento constitutivo del contenido mínimo de la adaptación, no aparece condicionada en el número 1 de la disposición transitoria primera al respeto de los contenidos urbanísticos que el plan a adaptar tuviera va atribuidos a la propiedad del suelo.

Por último, la inclusión en la adaptación del programa de desarrollo del plan acaba de confirmar cuanto se viene argumentando en orden a que dicha adaptación implica, aun en su grado mínimo, una revisión a fondo de los planteamientos del plan, dada la estrecha relación existente entre el programa y las opciones sustantivas de ordenación.

3. La adaptación se somete por el número cuatro de la misma disposición transitoria primera al mismo procedimiento establecido para la aprobación de los planes, con introducción de una variante en el mismo que, incluso, viene a reforzar las facultades de tutela de la Administración Pública urbanística estatal en el trámite de aprobación definitiva. Consiste dicha variante en excluir la aplicación a dicha aprobación definitiva de la técnica del silencio administrativo positivo, lo que indudablemente persigue el propósito de permitir a la Administración competente para aquélla un examen detenido de la adaptación formulada.

En cualquier caso, es evidente que esta circunstancia de identidad de procedimiento entre el supuesto de «adaptación» y el de aprobación de los planes y, por tanto, también el de revisión de los mismos, otorga ya una cobertura total a la tesis de la posible equiparación en alcance del primero y el último de los referidos supuestos. Y ello, porque invalida totalmente la oposición que pudiera formularse a dicha tesis con base en las garantías procedimentales.

4. Todos los precedentes razonamientos constituyen sólido apoyo para afirmar que, en definitiva, el supuesto regulado en el número 1 de la disposición transitoria es el de una revisión del planeamiento general, cuya vigencia transitoria, tras la entrada en vigor de la Ley de Reforma, ha sido aceptada por esta última, sometido a un régimen específico por consecuencia de la excepcionalidad de su motivación.

La propia previsión de la posibilidad de la limitación de la adaptación a un contenido mínimo indica que no existe limitación máxima a la misma. La ausencia de esta última concuerda, de otro lado, con la amplitud del mandato legal; la inexistencia no sólo de cualquier condicionamiento legal expreso, sino de derechos o situaciones urbanísticas consolidados (ya que la adaptación significa precisamente el fin del régimen transitorio establecido para evitar todo efecto de retroactividad), y la naturaleza misma de la potestad de planeamiento, cuyo ejercicio sólo se legitima en la medida en que reconozca y articule las soluciones que respondan al interés público, razón por la cual, si el plan a adaptar precisa ser alterado en sus determinaciones a tal fin, debe procederse a ellas precisamente en el momento de su adaptación a la nueva normativa legal.

A la anterior conclusión no puede oponerse lo dispuesto en el artículo 70,2 de la Ley de Reforma (art. 87.2 del Texto Refundido) en un intento de de-

mostrar que conduciría —al poder encajar la adaptación en alguno de los casos en que, según dicho precepto, la revisión da lugar a indemnización— a una consecuencia no querida por la norma legal. El rechazo de tal argumento descansa no sólo en la circunstancia —por sí sola ya concluyente— de que el reconocimiento a derecho de indemnización en este caso no podría producir con arreglo a la nueva legislación urbanística, sino con base exclusivamente en la de 1956, sobre la que descansan aún los planes sujetos a adaptación (conforme a cuyo artículo 70 no existe derecho a indemnización —ni aun en el supuesto de revisión anticipada— más que de reducirse el contenido mínimo del *ius edificandi* garantizado legalmente), sino en el dato de que la adaptación debe ser considerada en todo caso como una revisión impuesta *ex lege* y, por tanto, no subsumible desde luego en ninguno de los supuestos contemplados en el referido artículo 70.2 de la Ley de Reforma.

En su consecuencia, pues, la «adaptación» prevista en el número 1 de la disposición transitoria no es otra cosa, en principio, que una revisión del planeamiento general en vigencia transitoria, exigida legalmente para poner fin a esta última situación, y que, por expresa habilitación legal, puede limitarse a un contenido mínimo fijado asimismo legalmente. Quiere ello decir también que, por lo mismo que se viabiliza una adaptación de contenido mínimo, deben entenderse perfectamente lícitas todas aquellas que se sitúen entre esta última y el supuesto límite de la revisión.

Esta interpretación, a la que finalmente se ha llegado, resulta plenamente coherente con el conjunto del Derecho transitorio, en la medida en que éste establece soluciones flexibles y adaptadas a las circunstancias específicas de cada territorio ordenado por un plan, ya que significa que la adaptación se concibe como un mecanismo no rígido y uniforme, sino de contenido y alcance variables en función de la específica problemática del planeamiento sujeto a la misma (complejidad de la problemática urbanística existente en el término municipal, grado de desfase entre las previsiones del planeamiento para con respecto a aquella problemática, etc.).

Así, pues, el anterior excurso ha permitido sólo precisar —lo que no es poco— que la «adaptación» es, en realidad, una revisión del planeamiento, cuyo contenido puede ir desde el mínimo previsto legalmente hasta el propio de una revisión en estricto sentido. Por ello y en la medida en que este resultado no aporta criterios generales seguros con que operar en el enjuiciamiento de la conformidad a Derecho de los concretos supuestos de adaptación, salvo el de constatación de la infracción del contenido mínimo de ésta, resulta preciso complementarlo desde un punto de vista diferente.

Y este nuevo punto de vista lo ofrece el dato seguro —que en su momento quedó más atrás constatado— de que la aprobación definitiva de la adaptación significa el fin del régimen transitorio en el territorio ordenado por el plan adaptado. Y el fin del régimen transitorio supone, desde luego, la plena efectividad y aplicación en aquel territorio de la totalidad del ordenamiento urbanístico resultante de la reforma.

Conforme a lo expuesto, por tanto, cualquiera que sea el contenido real que, en cada caso concreto y a partir del mínimo legal, asuma la adaptación, la aprobación definitiva de ésta conlleva la entrada en vigor de la totalidad de

## *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

la actual normativa urbanística. Ello significa que, a partir del expresado momento, esta última normativa se impone en todo caso sobre las prescripciones del planeamiento que, por no haberles alcanzado debidamente la adaptación, estuvieran en contradicción con la misma.

### *B) Procedimiento de aprobación*

El procedimiento a que queda sujeta la adaptación de los planes generales, según ya antes ha quedado adelantado, es el mismo establecido para la aprobación de los planes generales, conforme expresamente establece el número cuatro de la disposición transitoria primera. Huelga decir que la sustanciación de tal procedimiento ha de tener lugar con arreglo a la nueva legislación urbanística.

Una especialidad, sin embargo, se establece por el citado precepto en el procedimiento de la adaptación. Radica la misma en la exclusión de la aprobación por virtud del silencio administrativo positivo, principio que rige para la aprobación de los planes.

Esta exclusión de la técnica del silencio positivo tiene dos consecuencias:

a) El ejercicio de la competencia de aprobación definitiva del plan queda sometido al régimen general de plazos y, en concreto, al establecido en el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

b) Frente a la pasividad de los órganos urbanísticos estatales competentes para la aprobación definitiva sólo cabe seguir la vía prevista en los artículos 38 de la Ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 y 94 de la de Procedimiento Administrativo ya citada.

### *C) La formulación de planes directores territoriales de coordinación y la adaptación del planeamiento general.*

El proceso de adaptación de los planes generales previstos en la disposición transitoria primera puede verse interferido por otro de los mecanismos de puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento establecido por el Derecho transitorio y, concretamente, por la formulación de planes directores territoriales de coordinación, conforme a lo prevenido en el número dos de la disposición transitoria quinta.

La posibilidad de tal interferencia, anunciada ya por TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>39</sup>, ha quedado concretada por virtud de la efectiva utilización

<sup>39</sup> TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*La Reforma de la Ley del Suelo y...*, op. cit., página 28) alude a la posibilidad a que se hace mención en el texto con las siguientes palabras: «El segundo problema surge de la relación en que, según la nueva Ley, se encuentran los Planes Generales con los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los que aquéllos tienen que ajustarse (art. 9-2 de la Ley de Reforma). La aparición de un Plan Director en un determinado territorio, cosa que, como antes se indicó, puede surgir en cualquier momento, puede conducir a una superposición de revisiones de los Planes Generales actuales. El planificador que esté trabajando en la adaptación de los Planes Generales a la nueva Ley se encontrará en este caso con la necesidad de rehacer su trabajo de acuerdo con las determinaciones del Plan Director sobrevenido».



por el Gobierno de la habilitación concedida por el citado número dos de la disposición transitoria quinta, que hasta el momento se ha plasmado en la promulgación de cuatro Reales Decretos disponiendo la formación de sendos planes directores territoriales de coordinación para Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia <sup>40</sup>.

La efectiva aprobación de tales planes directores o de los que sucesivamente se acuerde formular, ha de determinar necesariamente la aplicación a los planes generales, existentes ya o en tramitación en el ámbito de aquéllos, de lo dispuesto en los artículos 8 bis.4 y 9.2 de la Ley de Reforma (artículos 9.2 y 10.2 del Texto Refundido), respectivamente. En la medida en que aquella aprobación tenga lugar cuando aún esté en curso de formulación la adaptación de los planes generales a la nueva normativa legal, es evidente que aquélla queda sujeta inmediatamente a la obligación de ajustarse a las determinaciones y directrices del correspondiente plan director territorial de coordinación (dados los términos en que se produce el referido artículo 9.2 de la Ley de Reforma), viniendo a superponerse así tal obligación al contenido propio del mandato legal de adaptación.

Al problema que, en los términos expuestos, puede quedar efectivamente planteado, no cabe dar una única respuesta.

En principio, dado que la «adaptación» de los planes generales constituye el mecanismo básico legal para pasar del régimen transitorio a la plena vigencia del nuevo ordenamiento urbanístico y que la obligación de ajustar la formulación (debe entenderse también la revisión) del planeamiento general al plan director territorial de coordinación en cuyo ámbito se encuentre comprendido aquél —al contrario de lo que sucede con la «adaptación» anterior— no se encuentra sujeta, en su cumplimiento, a plazo perentorio alguno y su pendencia no impide la inmediata vigencia del plan director de que se trate, parece que —en caso de conflicto— debe darse preferencia a la «adaptación» del plan general sobre su formulación ajustada a aquel plan director.

Sin embargo, y no obstante el anterior criterio general, la solución debe atemperarse a las circunstancias de cada caso concreto. Así, aquel criterio general deberá tender a prevalecer a medida que la interferencia derivada de la aprobación del plan director incida en estadios más avanzados del proceso de adaptación. Por el contrario, si dicha incidencia tiene lugar cuando sólo se ha iniciado la revisión del plan general o ésta lleva poco avanzado, parece que deberá primar el principio de economía de procedimientos en relación con el interés de la coherencia de los instrumentos de ordenación, procediendo en tal caso la suspensión del procedimiento de adaptación del plan general y el comienzo de uno nuevo, en el que se incorpore a aquél el de adecuación del plan general a las directrices del plan director territorial de coordinación.

<sup>40</sup> Se trata de los Reales Decretos 1.872, 1.873 y 1.874, todos de 18 de junio de 1976, así como 2.031/1976, de 30 de julio, disponiendo la formación de los planes directores territoriales de coordinación de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, respectivamente.

## *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

### 3. LA FORMULACION «EX NOVO» DE PLANES GENERALES CONFORME A LA NUEVA NORMATIVA URBANISTICA

El planeamiento general preexistente a la reforma y comprendido en la disposición transitoria primera, queda sometido —como acaba de verse— al mecanismo de la «adaptación». De otro lado, el resto de Municipios que, a la entrada en vigor de la Ley de Reforma no contaran con plan general, ni vigente, ni en tramitación, cae bajo el supuesto previsto en el número tres de la disposición transitoria quinta, es decir, las respectivas Corporaciones quedan obligadas a formular los pertinentes proyectos de delimitación del suelo urbano, para viabilizar la aplicación de las nuevas normas legales materiales de ordenación.

En principio, pues, parece como si no hubiera lugar a la formulación *ex novo* de planes generales con arreglo ya a la legislación urbanística reformada. Evidentemente, ello es así en los términos municipales dotados de plan general sujeto a adaptación, pues dicho mecanismo excluye de por sí la elaboración de nuevos planes. Pero no sucede otro tanto con el resto de los Municipios, ya que las previsiones del número tres de la disposición transitoria quinta sólo tienen el alcance de regular y provocar el tránsito hacia la aplicación de la nueva normativa legal, pero en modo alguno bloquear la situación urbanística de los Municipios correspondientes.

La remisión por la referida disposición transitoria al artículo 66 de la Ley de Reforma (art. 81 del Texto Refundido) debe entenderse hecha a los efectos de la operatividad —en sus propios términos— de lo dispuesto en dicho artículo, lo que significa que el régimen urbanístico establecido en un término municipal por aplicación de aquella disposición transitoria sólo subsiste en la medida en que no venga a ser sustituido por el derivado de la aprobación del correspondiente plan general formulado por primera vez y de acuerdo con la legislación urbanística actual. Ello significa, en definitiva, que el número 3 de la disposición transitoria quinta en modo alguno cierra el paso a la puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento, a partir del nivel municipal.

La posibilidad misma de la formación de planes generales sin previa existencia de los planes correspondientes a los escalones superiores del sistema legal de planeamiento (plan nacional de ordenación y plan director territorial de coordinación), resulta —como antes ha quedado ya visto— de la ausencia de una necesaria relación de dicho tipo entre plan director y plan general, según claramente se infiere de lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley de Reforma (artículo 10.2 del Texto Refundido), que sólo obliga a la redacción del planeamiento general, ajustada a las directrices y determinaciones del correspondiente plan director, cuando éste realmente exista. Significa ello claramente que la Ley de Reforma <sup>41</sup> configura el planeamiento municipal (integrado por el conjunto plan general-plan parcial o plan general-programa de actuación urbanística-plan parcial) como un subsistema de posible existencia autónoma en tanto

<sup>41</sup> En la regulación española del planeamiento municipal es claramente apreciable la influencia del Derecho italiano. Sobre este tema me ocupé en otro trabajo aún en elaboración

*Luciano Parejo Alfonso*

no se desarrollen efectivamente los escalones superiores del sistema legal de planeamiento (escalones que sí se encuentran en una relación jerárquica necesaria, salvo durante la vigencia del Derecho transitorio).

La formación de los planes generales en el supuesto ahora considerado no se encuentra sujeta, por las razones ya expuestas, a plazos de ningún tipo, no ya en el Derecho transitorio, sino ni tan siquiera en el cuerpo normativo de la nueva Ley urbanística. El señalamiento de tales plazos únicamente podrá producirse por la vía del ejercicio de la facultad que en tal sentido concede el artículo 36 del Texto Refundido al Ministro de la Vivienda y a las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

#### 4. EL PLAN NACIONAL DE ORDENACION

Congruentemente con la desutopización y potenciación de la figura del plan nacional que la Ley de Reforma opera, su Derecho transitorio —en el número uno de la disposición transitoria quinta— impone al Gobierno un mandato de redacción y remisión a las Cortes, en el plazo de un año, de un proyecto de Bases de plan nacional de ordenación<sup>42</sup>.

El precepto legal persigue clara e inequívocamente la finalidad de conseguir que el plan nacional llegue a ser una realidad, rebajando a tal efecto el grado necesario de elaboración en una primera etapa<sup>43</sup>. Se está, pues, ante una norma dirigida a la puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento, precisamente en su máximo escalón.

Ahora bien, tal como se ha adelantado, la finalidad del precepto no se instrumenta solamente a través de un simple mandato de elaboración del plan nacional sujeto a plazo perentorio, sino —además— mediante el otorgamiento a dicha primera elaboración de un régimen específico.

Antes de entrar en el estudio de dicho régimen específico, que constituye la problemática principal que el plan nacional plantea en el Derecho transitorio, conviene efectuar la advertencia de que, en principio, aquel régimen es precisamente transitorio y, por tanto, debe entenderse que agota sus efectos

<sup>42</sup> El número 1 de la disposición transitoria quinta dispone textualmente: «El Gobierno, en el plazo de un año, elaborará y remitirá a las Cortes un proyecto de Bases de Plan Nacional de Ordenación con arreglo a lo dispuesto en el artículo séptimo de la presente Ley, en el que se delimitarán las directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio».

<sup>43</sup> Que la preocupación esencial del legislador al establecer el precepto de que se viene hablando era la de evitar que la figura del plan nacional quedara, como sucedió con la Ley de 1956, en letra muerta, se desprende de las palabras pronunciadas por el señor PÉREZ OLEA, en nombre de la Ponencia que informó el proyecto de Ley de Reforma de la del Suelo, en la sesión de la Comisión de Vivienda de las Cortes del día 6 de marzo de 1975, al fijar la postura de aquella Ponencia en torno al tema. Dichas palabras fueron las siguientes: «En el primero de ellos se registra el acuerdo de las Cortes de hacer suyo el Plan Nacional de Ordenación y, por consiguiente, el encargo al Gobierno de que redacte una fórmula intermedia entre la que se proponía en la intervención del señor HENRÍQUEZ y la que había propuesto el señor GATELL POBLADOR en su día, puesto que éste daba un plazo indeterminado para la redacción de este Plan Nacional, con lo cual se corría el grave riesgo, que ya señaló algún señor procurador, de que este Plan nunca llegara a ver la luz». (Vid. «Cortes Españolas, Diario de sesiones de las Comisiones», número 472, pág. 40).

### *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

y vigencia a la aprobación por las Cortes del proyecto de Bases de plan nacional de ordenación a que se refiere. Sin embargo, y con ser clara esta primera consideración, ha de sujetarse a las matizaciones que resultan —como seguidamente podrá comprobarse— de la propia regulación integrante del régimen en cuestión.

Pues bien, el mandato contenido en el precepto transitorio ahora objeto de análisis puede caracterizarse en la siguiente forma:

1. Su destinatario es el Gobierno, lo que no implica especialidad alguna, en contra de lo que en principio pudiera pensarse.

En efecto, el mandato legal refiere la obligación legal de elaboración y remisión a las Cortes del proyecto de Bases de plan nacional al Gobierno, pero en los términos de lo prevenido en el artículo 7 de la Ley de Reforma (es decir, de los actuales artículos 29 y 35 del Texto Refundido). En su consecuencia, para el Gobierno, la obligación de elaboración del proyecto de Bases no alcanza más allá de la promulgación del Decreto determinando los organismos y entidades llamados a intervenir en la redacción de aquél y de la aprobación del proyecto resultante, para su remisión a las Cortes.

2. Su objeto consiste no en la formulación de un proyecto de plan nacional de ordenación, con el contenido que a tal figura asigna el artículo 7.1 de la Ley de Reforma (art. 7 del Texto Refundido), sino de un proyecto de Bases de aquel plan con un contenido específico, que alcanza a las directrices de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio.

Ello significa, por de pronto, dos cosas: *a)* el grado de desarrollo del proyecto a elaborar no es el propio o normal que deba tener el plan nacional, sino inferior al mismo (de ahí el empleo del término (Bases)), y *b)* el contenido sustantivo del proyecto de Bases es exclusivamente urbanístico.

En cuanto a la primera de las cuestiones apuntadas, la exacta definición del instrumento de ordenación a remitir a las Cortes parece prácticamente imposible.

Por lo pronto, la expresión «Bases», empleada en la disposición transitoria quinta para significar el menor grado de definición del plan, no resulta la más adecuada, ya que induce a confusión con la técnica legislativa de Ley de Bases desarrollada luego por un texto articulado. Una analogía total con dicha técnica, mantenida al hilo de la coincidencia terminológica expuesta, conduciría a la afirmación de que, una vez aprobadas, las Bases de plan nacional no entrarían en vigor, ya que tal efecto quedaría remitido a su posterior articulación y desarrollo.

Y precisamente por este último motivo parece que tal interpretación debe decididamente rechazarse, pues del tenor literal del número 1 de la disposición transitoria quinta se desprende la voluntad inequívoca de la norma de que las llamadas «Bases» tengan una operatividad inmediata (en otro caso carecería de sentido el que la norma se preocupara con detalle de precisar el contenido sustantivo de aquellas «Bases»), además de que la referida inter-

pretación chocaría frontalmente con la finalidad perseguida por la disposición, tal como ha quedado ésta demostrada.

La respuesta a la cuestión del exacto alcance de la expresión «Bases» utilizada en este caso debe, entonces, buscarse en los términos en que se planteó el debate parlamentario previo a la adopción de la norma, ya que la inclusión de ésta en el texto legal obedece a una serie de intervenciones y enmiendas *in voce* formuladas por varios Procuradores en el seno de la Comisión de Vivienda de las Cortes.

En la última intervención, previa a la votación del texto, de uno de los enmendantes al mismo —Sr. Henríquez Hernández—, se afirma textualmente: «Finalmente, viene el tema que, efectivamente, como ha dicho muy bien la Ponencia, va ligado con el que planteaba mi compañero señor Segovia y que se refiere al Plan Nacional en una doble vertiente. Por un lado, tal y como quedó redactado el texto, sin Plan Nacional no cabría hacer Planes Directores, lo cual es un supuesto que había que salvar. Por otro, está el hecho, como ha señalado muy acertadamente también la Ponencia y en su momento planteó el señor Gatell, de que había quedado en el aire la formulación del Plan Nacional acerca del que había que decir algo más. Yo creo que este problema se podía unir al que ha planteado el señor Segovia, con una redacción conjunta —cuyo texto pasaría a la Ponencia—, que recogería la necesidad de que el Gobierno elaborara un avance del Plan Nacional —creo que concretamente hay que decir un avance»<sup>44</sup>.

Y la Ponencia, al plantear su definitiva postura en relación con el debate antes de la votación y por boca del Sr. Pérez Olea, centra la cuestión en los siguientes términos: «La Ponencia ha seguido una línea intermedia y entiende que puede ser una fórmula aceptable la de que el Gobierno redacte un proyecto de bases de ordenación y lo remita a las Cortes para su aprobación, y en el de un año, va reglamentariamente, con la Ley de Bases, el Gobierno irá dando los desarrollos sucesivos con más dilación y con más reposo de tiempo; pero con una serie de directrices ya marcadas y aprobadas en el seno de la Comisión»<sup>45</sup>.

De las anteriores intervenciones parlamentarias —directísimos antecedentes del texto normativo aprobado finalmente— puede inferirse con seguridad, que el objeto del número uno de la disposición transitoria no es otro que el de completar la regulación sustantiva del plan nacional de ordenación contenida en el artículo 7 de la Ley de Reforma, a la vista de la parquedad de la misma, la falta de experiencia sobre el contenido de aquel plan y, por tanto, la dificultad que ha de suponer su primera formulación<sup>46</sup>. Constituye, pues, el pre-

<sup>44</sup> Vid. «Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones», núm. 472, páginas 39 y 40.

<sup>45</sup> Vid. «Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones», núm. 472, página 40.

<sup>46</sup> En este sentido es definitivamente esclarecedora la intervención del Procurador señor GATELL POBLADOR, de la que arranca el planteamiento del precepto transitorio ahora estudiado, producida con ocasión del debate parlamentario del artículo 7 de la Ley de Reforma en la sesión de la Comisión de Vivienda del día 15 de enero de 1975 (Vid. «Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones», número 422, págs. 23 y 24) y de la que resulta oportuno citar los siguientes párrafos:

cepto el estatuto regulador de dicha primera elaboración, agotando sus efectos propios una vez que ésta haya tenido lugar. El término «Bases» empleado en la disposición no califica el acto legislativo de las Cortes, a producir con motivo de la aprobación del plan, sino precisamente este último, significando que el instrumento a aprobar por el órgano legislativo en la primera vez tiene un contenido reducido a las «Bases» del propio plan, tal como éste debe entenderse regulado en el artículo 7 de la Ley de Reforma.

El mencionado estatuto de la primera redacción del plan se caracteriza, pues, por requerir la aprobación de las Cortes únicamente respecto a las aludidas Bases del plan, quedando diferida la competencia para el completo desarrollo

«Ahora, un Plan de Ordenación no es un Plan que se haga cada dos años por conveniencia, más o menos, de un sistema político o por el supuesto de que el Gobierno sea distinto. No otros pretendemos una ordenación configurada a largo plazo.

No cabe duda tampoco de que una cosa fundamental es que este Plan Nacional sea estudiado y, en su caso, aprobado por las Cortes españolas. En eso estoy de acuerdo con mis compañeros de Comisión que lo piden. ¿Razones? No hay más que una y fundamental: Queremos un Plan Nacional que suponga una transformación absoluta de la valoración que nosotros queremos dar al suelo español, siguiendo unas directrices políticas y no vinculativas, que tanto se reiteran. Pero queremos mucho más; queremos que el suelo español sea propiedad de los españoles, sin menosprecio de la propiedad, pero justamente utilizado por los españoles dentro de una ordenación estatal, dentro de una ordenación promulgada por un Gobierno, el actual, y, sobre todo, con el consentimiento del pueblo español.

Es indudable que los señores Procuradores de las distintas líneas representativas que aquí existen —muy dignas todas, por supuesto— tienen acceso a que ese Plan Nacional sea discutido en esta Cámara y sea aprobado por su Pleno. En ese Pleno está la Administración Local, está la Organización Sindical, está todo aquel que, en virtud de la Ley constitutiva de las Cortes españolas, tiene acceso a las mismas. El querer involucrar organismos, ministerios, etc., lo considero complejo e innecesario. En las Cortes españolas, repito, y por su propia ley, está todo aquel que debe estar, mientras no se me demuestre lo contrario.

Por ello, y sin perjuicio de la intervención del señor PERALTA ESPAÑA (no me ha gustado nunca hacer alusiones, pero en este caso tengo que hacerlo), propondría a la Ponencia (no hago hincapié en ello; únicamente lo digo por si pudiera ofrecer una posibilidad de que pudiésemos avanzar en la deliberación) que el artículo 7.º quedase redactado sólo y exclusivamente con el siguiente texto, que, naturalmente, pasaré a la Mesa:

“El Plan Nacional configurará las grandes directrices de la Ordenación Urbanística, que quedarán permanentemente incorporadas en los correspondientes Planes de Desarrollo Económico y Social, y todo ello para el mayor bienestar de la población”. Punto final, sin nada más.

Luego, en una disposición final —y esto no significa que quiera posponer el problema, sino que lo someto ya a la Comisión y a la Ponencia—, que se dijese: “A los efectos de la promulgación del Plan Nacional, el Gobierno remitirá a las Cortes en el plazo de un año (quizá esto sería objeto de matiz) el correspondiente proyecto por el que se establezcan las normas a que deba ajustarse el mismo y el proceso de su elaboración”.

Vuelvo a hacer ahora, sin citar el nombre, una alusión a un ilustre Procurador que, sigo insistiendo, no se encuentra en la sala, respecto a la justificación de su enmienda, para decir que no tiene razón. Yo creo que sí debe haber un Plan Nacional, pero si lo posponemos a la conveniencia política, social o económica de un Plan de Desarrollo que dura cuatro años, no tendremos nunca un Plan serio de ordenación del territorio nacional, que es lo que pretendemos.

Sigo insistiendo en que, si queremos ese Plan, debe hacerse de una forma ortodoxa y no por un Gobierno, el actual o el que pudiese venir en un futuro, que lo mediatizaría a su sistema, sino nada más que por el criterio soberano de estas Cortes, con aprobación de su Pleno, con su previo estudio a cargo de la Comisión correspondiente.

Si de esa forma conseguimos que el Plan Nacional se produzca, no habrá demoras ni incumplimientos, como sucedió con la Ley de 1956. Podríamos preguntarnos por qué no se ha ido a ese Plan desde el año 1956. Responderíamos que no ha habido forma ni una situación clara para hacerlo; ha sido imposible, porque no hemos contado con medios económicos para abordarlo, y se ha producido el año 1975, en el cual estamos, y ahora quizá sí es conveniente.»

de este último al Gobierno, conforme sucede normalmente respecto a cualquier acto legislativo.

Lo anterior no significa que el precedente esquema no pueda ser alterado —en lo que se refiere precisamente al ulterior desarrollo del plan hasta su completa elaboración— por la misma Ley que apruebe las Bases de dicho plan, por imperio del principio *lex posterior derogat anterior*.

Respecto al grado de definición que han de tener las «Bases» del plan, sólo puede afirmarse con seguridad que han de contener las «directrices genéricas» del que, conforme a la propia disposición transitoria quinta (núm. 1), ha de ser el contenido de aquellas Bases.

De este modo se llega a la segunda de las cuestiones antes planteadas, es decir, a la del contenido sustantivo de las Bases del plan. Pues bien, también en este caso son decisivas —para una correcta interpretación— las intervenciones parlamentarias que más atrás han quedado citadas. De los términos con que el precepto fue inicialmente (al debatirse aún el artículo 7 de la Ley de Reforma) propuesto<sup>47</sup>, luego matizado en una posterior enmienda *in voce*<sup>48</sup> y finalmente concretado por la Ponencia para someterlo a votación<sup>49</sup>, se deduce con seguridad la conclusión de que la referencia que el número 1 de la disposición transitoria quinta hace a concretas materias sobre las que han de versar las directrices genéricas de las Bases del plan suponen un acotamiento preciso del contenido de éstas.

La primera constatación que, ante todo, debe hacerse, es la de que el contenido de las Bases del plan (y, por tanto, del plan ya desarrollado) es exclusivamente urbanístico, en el sentido de que su elaboración no queda condicionada necesariamente a una coordinación con los objetivos de la planificación del desarrollo económico y social, sino antes bien a los propios de la ordenación urbanística, tal como éstos quedan prefigurados a nivel de principios en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Vid. la intervención del Procurador señor GATELL POBLADOR transcrita en parte en la nota anterior. En la misma, dicho Procurador ofrecía, en el punto que ahora se trata, la siguiente redacción: «A los efectos de la promulgación del Plan Nacional, el Gobierno remitirá a las Cortes en el plazo de un año ... el correspondiente proyecto por el que se establezcan las normas a que deba ajustarse el mismo y el proceso de su elaboración».

<sup>48</sup> Vid. la intervención del Procurador señor HENRÍQUEZ HERNÁNDEZ a que se refiere la nota número 44. En dicha intervención, el citado Procurador propuso textualmente que: «Me permitiría, además, señalar el contenido más importante de este avance. Primero, el dar las directrices para hacer la estructura urbana regional del territorio, a la que se han de adecuar en su día los Planes Directores. Luego —y aquí podría estar la fórmula para resolver el problema que suscité sobre las dificultades de los Ayuntamientos modestos—: “así como los plazos para la formulación de los Planes generales o normas subsidiarias de planeamiento correspondiente y los medios necesarios a estos fines”.

Es decir, que el avance del Plan Nacional, además de señalar la estructura básica de los Planes Directores, planteará, con todo el horizonte que se quisiera, una cierta estrategia para proceder a la sucesiva planificación del país, incluyendo los medios necesarios a estos fines...»

<sup>49</sup> Vid. la nota núm. 45 y el texto del que la misma trae causa. De este último resulta que la Ponencia no varió los planteamientos de los Procuradores proponentes o enmendantes y se limitó a establecer un texto intermedio de síntesis, que aunara todas las posturas.

<sup>50</sup> A título de explicación, tal circunstancia puede haber obedecido al hecho de que el precepto finalmente aprobado recoge sustancialmente la propuesta deducida por el Procurador señor GATELL POBLADOR (vid. nota núm. 46), luego recogida y matizada por

## *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

Las materias a que han de referirse las directrices genéricas de las Bases del plan son, de acuerdo con la redacción del precepto legal<sup>51</sup>, dos: la estructura urbanística, de un lado, y la estructura de la ordenación regional y planeamiento del territorio, de otro.

Resulta muy difícil poder concretar, con precisión y a nivel jurídico, en qué han de consistir las directrices básicas de la estructura urbanística del territorio, a establecer por las Bases del plan. Todo lo más puede aventurarse que tales directrices pueden y deben comprender los dos siguientes aspectos:

a) La fijación de los fines y principios básicos a los que debe responder toda la política del suelo y ordenación territorial, es decir, tanto el proceso de

intervención posterior del también Procurador señor HENRÍQUEZ HERNÁNDEZ. Y la postura de la que partía el citado señor GATELL POBLADOR, al efectuar su propuesta, era la de que la formulación del plan nacional no podía quedar condicionada a la planificación económica, sino que todo lo más aquél debía actualizarse —cuando fuera necesario— en función de la evolución de ésta. Así se desprende de las siguientes palabras pronunciadas por dicho Procurador (vid. «Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones», número 422, págs. 22 y 23):

«Cuando el Gobierno envió a estas Cortes, hace algún tiempo ya, el proyecto de ley que hoy comentamos, no cabe duda, y SS. SS. lo reconocerán, que se produjo en España una verdadera conmoción, no solamente en el plano de la prensa, la radio y la televisión, sino con coloquios, con entrevistas y con criterios personales sustentados por algunas personas muy vinculadas al problema, y todos hacían de este proyecto de ley, yo no digo que un problema de asociaciones políticas, sino un segundo problema nacional, porque irrumpía ante estas Cortes uno de los planes más ambiciosos que en un proyecto de ley se puede pretender, después de un tema de otro tipo político.

La realidad es que la Ley del Suelo del año 1956 está vigente y todavía no consiguió desarrollarse.

Yo no sé si el proyecto de ley que hoy comentamos, cuando sea sancionado por el Pleno de estas Cortes, configurará una nueva postura política del país a los efectos de que los artículos que se van a incorporar a la ley vigente hagan que andemos por el camino de la realidad. Y este camino de la realidad es que si nosotros, al hablar de la Ley del Suelo, no la unimos de una forma muy específica, pero no vinculante, a los Planes de Desarrollo, nada hemos de hacer ni nada conseguiremos.

Por eso entiendo que lo que apruebe el Pleno de esta Cámara, lo que sea en el futuro Ley de Ordenación del Suelo, no debe estar jamás condicionado, por ningún concepto, a una situación especial por el carácter de periodicidad de un Plan de Desarrollo; es más, si las directrices de una Ley de Ordenación del Suelo se han promulgado, los Planes (el vigente y los de futuro) deben sujetarse en sus grandes fundamentos a lo que esté previsto en una ley.

Un procurador ilustre, que hoy no nos acompaña, en su día solicitaba que este artículo fuese suprimido. Su argumento era que si en la ley que tenemos actualmente vigente eso no se había cumplido, que si debía supeditarse a los Planes de Desarrollo, era innecesario que volviésemos a comentar el presente artículo. Yo, a pesar de la gran capacidad política, la gran personalidad política que tiene mi compañero de Cámara, que en este momento no está con nosotros, insisto en que la Ley del Suelo debe ser, existir y seguir adelante.

En todo caso, cuando nuestro Gobierno, con una conciencia clara de lo que pretende, configure un Plan Nacional y estime que debe hacerse, debe, en todo momento, mantener este artículo 7.º, pero con una conciencia clara también de que los Planes de Desarrollo que se vayan promoviendo o suscitando en el futuro, sigan esas directrices generales; porque lo que no podría es cambiar continuamente un Plan de Ordenación.

El Plan de Desarrollo Económico y Social se irá ajustando a las necesidades del país en cada momento, e irá programando la postura, tanto política como socioeconómica, que convenga en las circunstancias en que se desarrolle el Plan.»

<sup>51</sup> El texto que figura transcrito en el Diario de Sesiones de las Comisiones de las Cortes (núm. 472, pág. 41) como aprobado por la Comisión de Vivienda, no es exactamente igual al luego publicado en el «Boletín Oficial». En dicho Diario, el inciso final del precepto transitorio analizado reza así: «... en el que se delimitarán las directrices genéricas de la estructura urbanística de la ordenación regional y del planeamiento del territorio». Evidentemente, la introducción de una conjunción copulativa —que figura en el texto publicado y vigente— entre «estructura urbanística» y «de la ordenación regional» significa una variación importante de la significación del precepto...



desarrollo de la ordenación urbanística a través del planeamiento, como —en general— el uso y aprovechamiento del suelo.

De esta forma, el plan nacional vendría a cumplir una función de desarrollo de la legislación urbanística, concretando los fines y principios fundamentales a que debe ajustarse toda la actividad desplegada con base en aquélla; función que, a la ventaja de ejercerse a nivel legal, añade la de ser susceptible de una fácil actualización periódica.

En este sentido, podría establecerse una analogía entre la función expuesta y la que en el Derecho urbanístico alemán cumplen los parágrafos 1 y 2 de la Ley de Ordenación del Territorio (*Raumordnungsgesetz*) de 8 de abril de 1965, que establecen<sup>52</sup> los fines y los principios básicos de la ordenación del territorio.

En efecto, la funcionalidad y eficacia de los fines y principios que establecería el plan nacional de ordenación podrían ser las mismas que efectivamente tienen aquéllos en el Derecho alemán: la vinculación a los mismos de las planificaciones urbanísticas de ámbito territorial inferior y de las sectoriales de todo tipo, complementada por un deber positivo de toda la Administración Pública a cuidar de que todas sus medidas, previsiones y actuaciones respeten y respondan a los principios y, por tanto, aseguren la consecución de los fines.

En definitiva, de esta forma, vendría a cobrar auténtico sentido el elemento teleológico legal a que sirve la figura del plan nacional: el mayor bienestar de la población.

b) El establecimiento, a nivel de directrices genéricas, de las determinaciones materiales de ordenación de carácter fundamental y de los objetivos urbanísticos a que deben ajustarse y que deben perseguir, respectivamente, los planes directores territoriales de coordinación —en cuanto constitutivos del escalón inmediatamente inferior de planeamiento— y los planes generales de ordenación —en cuanto la formulación de estos planes no está sujeta al requisito de previa existencia de los anteriores—.

Este aspecto parece, desde luego, insoslayable, ya que incide en el núcleo básico propio de la función inherente a todo plan urbanístico, cuyas concretas características dependen de la posición que el plan ocupe en el sistema de planeamiento y de su ámbito territorial. Y está estrechamente relacionado con el segundo de los contenidos legalmente asignados a las Bases del plan: la estructura de la ordenación regional y del planeamiento del territorio. En todo caso, resulta claramente del debate parlamentario habido para la aprobación del precepto transitorio ahora estudiado<sup>53</sup>.

La precisión del alcance de este segundo contenido legal de las Bases del plan, resulta de menor dificultad en la medida en que aparece con mayor cla-

<sup>52</sup> Dada la extensión de los preceptos citados en el texto no es posible su reproducción íntegra en este lugar. A la operatividad e importancia de los fines y principios de la ordenación del territorio en el Derecho alemán me refiero también en el trabajo mencionado en nota número 41.

<sup>53</sup> Vid. nota número 48, en la que se recoge parte de la intervención del Procurador señor HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, enmendante *in voce* a la disposición transitoria quinta, decisiva a este respecto.

## *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

ridad de los términos del debate parlamentario en torno al número uno de la disposición transitoria quinta. En efecto, de la intervención —decisiva en este punto, en cuanto que en ella quedó explicitada la única propuesta concreta relativa al contenido de las Bases del plan, luego aceptada en lo básico por la Ponencia informante del proyecto de Ley— del Procurador Sr. Henríquez Hernández<sup>54</sup>, se deduce inequívocamente que la inclusión en el precepto de la referencia a la ordenación regional y al planeamiento obedece al propósito de que el plan nacional establezca unas determinadas previsiones —una estrategia— en orden al desarrollo sucesivo del sistema de planeamiento urbanístico.

Estas previsiones, como mínimo, parece que deben comprender tanto la formulación de planes directores territoriales de coordinación (ya que éstos, como ya se ha dicho, constituyen el escalón inmediatamente inferior del planeamiento urbanístico y, una vez aprobado el plan nacional, han de formularse de acuerdo con las determinaciones de éste), como de planes generales de ordenación o, en su caso, de normas subsidiarias de los mismos (toda vez que el planeamiento municipal —conforme ha sido demostrado más atrás— constituye un subsistema de desarrollo autónomo, en la medida en que no exista aprobado para el respectivo territorio uno de aquellos planes directores).

Ahora bien, el establecimiento de previsiones en torno a la formulación de planes directores territoriales de coordinación plantea el problema de la delimitación de los ámbitos territoriales a ordenar por aquéllos: delimitación que, por expresa prescripción legal, ha de basarse en el criterio regional.

No parece posible la exigencia de que las Bases del plan nacional —y ni aun tampoco el plan ya desarrollado— operen una delimitación precisa y geográfica de los ámbitos a ordenar mediante planes directores, pues ello equivaldría a una definición de las regiones, que no solamente ha sido abiertamente soslayada por la propia Ley de Reforma, sino que tampoco ha sido llevada a cabo —con la correspondiente institucionalización— por la recientemente promulgada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Es decir, supondría la inviabilidad misma de las Bases del plan, cuando menos a corto o quizá medio plazo, a la vista del actual proceso político en que está inmerso el país (en el que la cuestión regional constituye uno de los puntos neurálgicos) y tal como ha puesto de relieve la reacción suscitada por la promulgación de diversos Decretos disponiendo la formulación de planes directores territoriales en cuatro regiones<sup>55</sup>.

Así, pues, las previsiones de las Bases del plan nacional en orden al desarrollo de planes directores territoriales de coordinación, han de entenderse tanto en el sentido de su formulación como delimitación geográfica de ámbitos territoriales a ordenar por aquéllos (supuesto de regiones ya claramente definidas y aceptadas) como de la posibilidad de su articulación como requisitos objetivos mínimos a reunir por los territorios (extensión, problemática urbanística, población, etc.) para su consideración como ámbitos físicos idóneos para su ordenación por un plan director territorial.

<sup>54</sup> Vid. nota número 48.

<sup>55</sup> Vid. la relación de los citados Decretos en nota núm. 40.

*Luciano Parejo Alfonso*

3. El plazo en el que el Gobierno debe elaborar y remitir a las Cortes el proyecto de Bases del plan nacional de ordenación es de un año.

En principio, y si se parte de la Ley de Reforma, el citado plazo —en la medida en que la disposición transitoria quinta no determina expresamente la fecha del inicio de su cómputo— debe entenderse que empezó a correr desde el momento de la entrada en vigor de aquella Ley y que, por tanto, finalizó —sin haber sido cumplido— el día 25 de mayo de 1976.

Ahora bien, a partir del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, y en virtud de la fuerza de Ley del mismo, ha de estarse a lo dispuesto en dicho texto legal. Por ello y limitándose la disposición transitoria quinta contenida en el mismo a reproducir la fórmula de señalamiento del plazo de un año, sin indicación de la fecha del comienzo de su cómputo, ha de considerarse que el plazo ha quedado renovado por completo, habiendo comenzado a correr a la entrada en vigor del Texto Refundido, es decir, el día 27 de junio de 1976, por lo que finaliza el mismo día del año 1977.

#### 5. LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

Si se parte del sistema legal de planeamiento establecido por la Ley de Reforma, en el que los planes directores territoriales de coordinación están claramente subordinados al plan nacional en el establecimiento y desarrollo de sus determinaciones y, por tanto, precisan —para su formulación— la previa existencia de aquel plan nacional, para la puesta en marcha del citado sistema legal de planeamiento (al menos en lo que hace a los dos aludidos niveles de ordenación) hubiera bastado con el número 1 de la disposición transitoria quinta antes estudiado.

Pero la desconfianza en que la formulación del plan nacional de ordenación llegue a ser efectivamente una realidad, heredada de la circunstancia de que aquel plan —a pesar de haber sido previsto ya por la Ley de 1956— no llegó nunca a elaborarse durante la dilatada vigencia de dicha Ley, movió al legislador de la reforma a excepcionar transitoriamente el sistema legal de planeamiento, a fin de posibilitar la redacción de planes directores territoriales de coordinación entre tanto se apruebe el plan nacional<sup>56</sup>. Este es el origen del número 2 de la disposición transitoria quinta<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Las palabras del Procurador señor SEGOVIA MORENO, pronunciadas en el curso del debate parlamentario en torno a la disposición transitoria quinta, ponen de relieve la desconfianza a que en el texto se hace alusión (Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones, núm. 472, pág. 38):

«Voy a hablar de memoria, porque no tengo el texto, ya que lo tiene la Ponencia. Como recordarán se nos presentaba un grave problema cuando se discutieron los Planes Directores Territoriales, y es que hacíamos depender los mismos de la aprobación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de las determinaciones de dicho Plan.

Por ello, le quedó a este procurador la problemática de que si no adoptásemos en su día una disposición transitoria, no se podría aprobar ningún Plan Director Territorial por la no existencia del Plan Nacional. Mi enmienda se limita a solicitar que adoptemos esta disposición transitoria en el sentido de que en tanto en cuanto no se aprueba el Plan Nacional de Ordenación del Territorio puedan aprobarse y puedan entrar en vigor Planes Directores Territoriales.»

<sup>57</sup> El número 2 de la disposición transitoria quinta dispone textualmente: «Hasta

### *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

El precepto se limita a lo expuesto: excepcionar lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley de Reforma (art. 8.1 del Texto Refundido), en cuanto exige para la formulación de planes directores territoriales de coordinación la previa existencia del plan nacional, abriendo la posibilidad de la elaboración, anticipada a aquélla, de los citados planes directores; posibilidad que es transitoria y cuyo límite temporal viene dado por la propia aprobación del plan nacional, cuya circunstancia en todo caso habría conllevado dicho efecto. De esta posibilidad se ha hecho uso ya para la formulación de cuatro planes para las regiones de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia <sup>58</sup>.

Desde luego, la disposición transitoria comentada no introduce, más allá de lo dicho, ninguna especialidad en el régimen propio de los planes directores territoriales de coordinación, ya que expresamente remite —en cuanto al contenido y procedimiento de aprobación de los mismos— a los artículos 8 y 8 bis de la Ley de Reforma (8 y 39 del Texto Refundido).

No obstante la apuntada falta de especialidad del régimen transitorio relativo a los planes directores, el establecimiento de dicho régimen plantea las siguientes cuestiones:

1. Situación en que quedarán los planes directores que se formulen anticipadamente en el momento de la aprobación del plan nacional.

Como quiera que el artículo 8 de la Ley de Reforma (art. 8 también del Texto Refundido) parte de la regla del carácter necesariamente previo del plan nacional, ninguna previsión a este respecto contiene. Tampoco el número 2 de la disposición transitoria quinta resuelve esta cuestión.

Sin embargo, lo cierto es que el citado artículo 8 demanda a los planes directores territoriales de coordinación su conformidad con los principios del plan nacional; conformidad que, lógicamente, puede no darse, si la formulación de aquéllos ha sido anterior a la de éste.

La solución al problema debe venir dada por relación a la confirmación de la efectividad de la mencionada demanda, aun para el caso de elaboración anticipada de los planes directores. De esta forma, estos planes —en la medida en que a estos niveles de planeamiento, que operan con principios y directrices, es difícil mantener el criterio de la inmediata derogación de las determinaciones del plan inferior por las del superior— quedarían sujetos a revisión, en cuanto fuera necesario para su acomodación al plan nacional, en el momento de la aprobación de este último. Ahora bien, tal efecto —en cuanto no previsto legalmente— no se produce *ope legis* y de forma automática, sino que más bien se trata de una consecuencia que, en todo caso, debe extraer la Administración urbanística responsable a fin de poner en marcha el procedimiento de revisión, si así fuese preciso. Aquí y por la razón apuntada, no cabe señalar plazo alguno para llevar a cabo la revisión.

tanto se apruebe el Plan Nacional de Ordenación podrán formularse y aprobarse Planes Directores Territoriales con el contenido y por el procedimiento establecido en los artículos 8 y 39 de la presente Ley».

<sup>58</sup> Los Decretos por los que se dispone la redacción de los mencionados planes han quedado citados en nota núm. 40.

No obstante, resulta preciso concretar un punto, a saber, si la procedencia de la revisión surge ya con la aprobación por las Cortes de las Bases del plan nacional o, por el contrario, tan sólo una vez que ha sido elaborado y aprobado el plan ya desarrollado. En razón a las conclusiones a que más arriba se ha llegado en orden a la naturaleza y efectos de las aludidas Bases del plan y como quiera que, con arreglo a aquéllas, estas Bases deben considerarse inmediatamente vigentes y eficaces desde el momento de su aprobación, ha de constatar en este último la producción del efecto de la obligación de acomodación de los planes directores previamente formulados a sus principios y directrices.

2. Situación en que, a la aprobación de los planes directores territoriales de coordinación, quedarán los planes provinciales, generales y especiales y las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento comprendidas en el ámbito territorial de aquéllos.

Los planes provinciales y especiales, en cuanto no recogidos por el Derecho transitorio de la reforma y suprimidos los primeros y profundamente alterados los segundos por la nueva Ley, debe considerarse quedan derogados a la aprobación y subsiguiente publicación de los correspondientes planes directores. Los provinciales plenamente, y los especiales, en la medida en que sus determinaciones contradigan las de aquellos planes directores.

En el caso del planeamiento general de ordenación han de distinguirse dos supuestos:

Si se trata de planes generales en proceso de adaptación a la nueva normativa urbanística, conforme a lo prevenido en la disposición transitoria primera, la aprobación de un plan director determina la concurrencia y superposición a la mencionada adaptación de la obligación legal de acomodación a dicho plan director; aspecto éste que ha sido detenidamente estudiado al tratar de la «adaptación» de los planes generales, a cuyo lugar ahora se remite<sup>59</sup>. A lo allí expuesto conviene añadir, sin embargo, que la entrada en vigor de un plan director —entre tanto la acomodación al mismo del planeamiento general no tiene lugar— produciría en el supuesto considerado la puesta en contradicción de dos determinaciones legales transitorias: el mantenimiento, en vigencia transitoria y sobre la base del principio de irretroactividad, del planeamiento general y la entrada en vigor y efectividad, simultáneas con aquella vigencia transitoria de los planes generales y como una excepción a aquel principio de irretroactividad, del planeamiento director territorial de coordinación.

En la medida en que los niveles de ordenación y, por tanto, la funcionalidad y el contenido urbanístico de ambas clases de planes son distintos y que, en su consecuencia, la mayoría o gran parte de las determinaciones de los mismos no han de entrar forzosamente en colisión, cabe resolver la eventual contradicción constatada sobre la base de la afirmación general de principio de la persistencia inalterada de la vigencia y aplicabilidad de las determinaciones del plan general, con las siguientes matizaciones: a) la interpretación de dichas determinaciones, cuando su aplicación pudiera entrar en contradicción

<sup>59</sup> Vid. el apartado C) de este mismo epígrafe.

## *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

con las de carácter directivo del plan director (en concreto, las previstas en el apartado *a*) del número 2 del artículo 8 de la Ley de Reforma y del Texto Refundido), debe hacerse en el sentido más favorable al cumplimiento de tales directrices, y *b*) la aplicación de las mismas determinaciones debe ceder en favor de la de las del plan director continentes de prescripciones de ordenación directa y precisamente vinculantes (en concreto, las previstas en los apartados *c*) y *d*) del número 2 del artículo 8 ya citado), en la medida en que la de aquéllas pueda hacer imposible o más gravosa la efectividad de éstas.

Si se trata, por el contrario, de planes generales de ordenación de nueva formulación ya con arreglo a la legislación urbanística reformada, la aprobación posterior de un plan director territorial de coordinación viene sin más a determinar la puesta en marcha del mecanismo de acomodación de aquéllos a éste, regulado en el artículo 8 bis.4 de la Ley de Reforma (art. 9.2 del Texto Refundido). En cualquier caso, resulta igualmente válido para este supuesto cuanto antes ha quedado dicho, al tratar de la situación de los planes generales en proceso de «adaptación», en orden a la resolución de los conflictos normativos que puedan surgir desde la entrada en vigor del plan director hasta la acomodación a éste del plan general.

Por último, en el caso de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, la situación es la misma que para los planes generales de nueva formulación, ya que el artículo 8 bis.4 citado extiende a aquéllas la obligación de acomodación al planeamiento director. Difiere, no obstante, este supuesto de los anteriores, en lo que se refiere a la resolución de los eventuales conflictos entre las determinaciones del plan director y las de las normas, hasta tanto éstas se acomoden a aquél. Dada la función de complementariedad y, en su caso, subsidiariedad de estas normas, aquellos conflictos deben resolverse siempre en favor de la plena efectividad de las determinaciones del plan director territorial de coordinación.

### 6. LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

La previsión, en el último párrafo de la disposición transitoria cuarta<sup>60</sup>, de la posibilidad de formulación —durante el período de vigencia transitoria del planeamiento general anterior a la Ley de Reforma— de programas de actuación urbanística, constituye una nueva excepción que el Derecho transitorio ha introducido en el régimen regulador del sistema de planeamiento de la propia Ley de Reforma.

Este supuesto, junto con el anterior de elaboración de planes directores de forma anticipada al plan nacional, integran los dos mecanismos atípicos de puesta en marcha del nuevo sistema legal de planeamiento. El de los planes direc-

<sup>60</sup> El citado precepto dispone literalmente: «Asimismo, hasta tanto los planes generales de ordenación vigentes en la actualidad se adapten a la presente Ley, de conformidad con la disposición transitoria primera, o, en su caso, se aprueben nuevos planes generales municipales de ordenación, el Gobierno, mediante Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, podrá acordar la aplicación de lo dispuesto en la Ley para los programas de actuación urbanística, en los supuestos regulados en el artículo 149, a las áreas o zonas que se determinen en el propio Decreto, cualquiera que sea la clasificación o uso urbanístico de los terrenos que comprendan».

tores, porque —como ha quedado antes dicho— su formulación requiere, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley de Reforma, la previa existencia del plan nacional de ordenación. Y el ahora estudiado de la aplicación de los programas de actuación urbanística, no sólo porque esta figura de planeamiento es absolutamente desconocida para la Ley del Suelo de 1956, sino por cuanto su utilización requiere —por ello mismo— la previa existencia del correspondiente plan general adaptado o, en su caso, formulado con arreglo a la nueva normativa legal y, por tanto, continente de la clasificación del suelo apta a aquella utilización.

En la medida en que la aplicación de los programas de actuación urbanística —que son instrumentos de integración y desarrollo y, en su caso, ejecución de los planes generales— se adelanta al período transitorio en que aún perdura la vigencia de los planes generales anteriores a la Ley de Reforma, cabe calificar el presente supuesto de clara excepción al principio general de irretroactividad informador del Derecho transitorio.

El último párrafo de la disposición transitoria cuarta, ya mencionado, no se limita, sin embargo, a abrir la posibilidad de la utilización de los programas de actuación urbanística, anticipada a la puesta en marcha del nuevo sistema legal de planeamiento (al menos a nivel del subsistema de planeamiento municipal y por cualquiera de las dos vías de la «adaptación» o de la nueva formulación), sino que somete tal utilización anticipada a un estatuto específico, cuyas líneas maestras son las siguientes:

1. La aplicabilidad de los nuevos preceptos legales relativos a los programas de actuación urbanística no significa en modo alguno que estos últimos instrumentos de ordenación puedan ser utilizados en todos los supuestos previstos por aquellos preceptos, sino única y exclusivamente en los regulados por el artículo 135 de la Ley de Reforma (art. 149 del Texto Refundido).

Ello significa que, bajo el régimen transitorio estudiado, sólo se puede hacer uso de los programas de actuación urbanística de iniciativa, formulación y ejecución directa (sin concurso) públicas de la Administración urbanística actuante, bien para la realización de actuaciones propia y estrictamente urbanístico-residenciales, bien para la urbanización de terrenos destinados a instalaciones productivas relevantes o de especial importancia o la formación de polígonos industriales.

La limitación de las posibilidades de utilización de la figura de los programas de actuación urbanística a los supuestos enumerados, resulta de la específica remisión de la disposición transitoria cuarta al citado artículo 135, por lo que —regulando aquella disposición una excepción al principio de irretroactividad y debiéndose interpretar su alcance restrictivamente— forzosamente ha de concluirse que queda excluida la aplicabilidad de los supuestos contemplados en los artículos 132 y 135 bis de la Ley de Reforma (arts. 146 y 150 del Texto Refundido).

2. La operatividad de los supuestos concretados en el punto anterior se extiende tanto a los Municipios que contaran con un plan general anterior a la Ley de Reforma, como a los que carecieran de él.

## *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

La mención que la disposición transitoria examinada hace tanto a los planes generales que se adapten a la nueva Ley, como a los nuevos que se aprueben —separando ambos supuestos por una conjunción disyuntiva—, conduce obligadamente a la anterior conclusión. Tanto más, cuanto que ambos supuestos, en ningún caso y de acuerdo con el Derecho transitorio, podrían confundirse o asimilarse, ya que la aceptación por aquel Derecho de la vigencia transitoria del planeamiento general anterior a la reforma desembocó en la revisión o «adaptación» de éste a la nueva normativa legal, pero no en la formulación *ex novo* del mismo.

En el primer caso, es decir, en los Municipios que contaran con plan general en vigencia transitoria, el régimen asimismo transitorio de los programas de actuación urbanística rige desde la entrada en vigor de la Ley de Reforma hasta la aprobación definitiva, en cada caso, de la «adaptación» —conforme a la disposición transitoria primera— de aquel planeamiento. Ello significa que, durante el período de tiempo considerado, puede el Gobierno hacer uso de la facultad excepcional que le otorga el último párrafo de la disposición transitoria cuarta e implica, por tanto, la posibilidad de que la promulgación por aquél del Decreto pertinente se produzca va finalizado el referido período y que la efectiva elaboración, aprobación y ejecución del programa de actuación urbanística de que se trate puedan tener lugar una vez agotado tal período.

El supuesto contemplado introduce, así, una nueva eventualidad de incidencia en el proceso de «adaptación» del planeamiento municipal general regulado por la disposición transitoria primera, en la medida en que dicha adaptación quedará obligada a incorporar las determinaciones de nivel general que resulten de la determinación en el término municipal correspondiente de áreas o zonas para la realización de actuaciones urbanísticas y de la efectiva formulación de los programas respectivos.

En el segundo caso, es decir, en los Municipios que no contaran con plan general, el régimen transitorio de los programas de actuación urbanística tiene una duración prácticamente ilimitada, ya que subsiste hasta que aquellos Municipios se doten efectivamente de plan general. Este dato reviste suma gravedad y no parece que sus consecuencias hayan sido entrevistadas, por lo menos en la discusión parlamentaria del texto <sup>61</sup>.

En efecto, tal como anteriormente ya ha quedado razonado <sup>62</sup>, la formulación *ex novo* de planes generales conforme a la nueva normativa urbanística no se encuentra sujeta por ésta a plazos fijos, quedando remitida la fijación de éstos a la competencia del Ministro de la Vivienda y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. La experiencia del no ejercicio de aquella competencia durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 —que va la establecía—, permite un pronóstico pesimista sobre la eventualidad del efectivo ejercicio de la misma cara al futuro, así como —en todo caso— de la elaboración del planeamiento propiamente dicho.

<sup>61</sup> El párrafo cuarto de la disposición transitoria cuarta, ahora comentado, figuraba va en el proyecto de ley elaborado por el Gobierno. La aprobación, sin embargo, de aquella disposición se produjo, prácticamente sin debate alguno, en la Comisión de Vivienda de las Cortes (Vid. Cortes Españolas, Diario de Sesiones de las Comisiones, núm. 472, páginas 37 y 38).

<sup>62</sup> Vid. el apartado C), punto 2, del epígrafe III, y el punto 3 de este epígrafe V.



Si, además de lo expuesto, se tiene en cuenta que, en cualquier caso, el proceso de formulación del planeamiento general con arreglo a la legislación urbanística reformada forzosamente ha de ser lento y que difícilmente ha de llegar a cubrir, al menos en plazo predecible, la totalidad del territorio nacional, la trascendencia del régimen transitorio analizado aparece en toda su dimensión, en tanto en cuanto en todos aquellos Municipios que, a lo largo de aquel proceso, permanezcan sin plan general seguirá subsistiendo el régimen aludido.

Por tanto, y en lo que respecta a los Municipios sin plan general, la autorización para la formulación de programas de actuación urbanística que se contiene en el precepto comentado, más que constituir un régimen transitorio, implica una verdadera modificación del sistema de planeamiento y del régimen urbanístico del suelo, como seguidamente se comprobará.

3. Las actuaciones urbanísticas a desarrollar a través de los programas de actuación urbanística de formulación anticipada pueden situarse en cualquier clase de suelo. Quiere ello decir, que la disposición transitoria estudiada desvincula los programas de actuación urbanística que regula de su funcionalidad urbanística propia, conforme a los preceptos de la misma Ley de Reforma, que consiste cabalmente en la ordenación de una concreta clase de suelo: el urbanizable no programado.

En el caso de Municipios dotados de plan general en vigencia transitoria y sujetos a «adaptación», se está ante una clara excepción al principio de irretroactividad y a la aceptación por la Ley de Reforma, como consecuencia del mismo, de aquella vigencia, ya que la inserción en la ordenación urbanística del término municipal de que se trate de un programa de actuación forzosamente implica la derogación, en el ámbito de dicho programa, de las determinaciones del plan general y de los preceptos de la Ley de 1956 aplicables a través de este último, y su sustitución por las propias del programa y, por su intermedio, de la Ley urbanística reformada.

En el supuesto de Municipios sin plan general, las consecuencias son aún mucho más graves. De un lado, se abre el portillo falso por el que se cuela de nuevo el fantasma de los planes parciales sin previo plan general, es decir, el de las actuaciones aisladas no resultantes de una ordenación de conjunto, al menos a nivel municipal, con quiebra de los principios que inspiran claramente el subsistema de planeamiento municipal en la Ley de Reforma.

En efecto, aquí los programas de actuación urbanística no juegan ya, dentro de la nueva concepción flexible del planeamiento y de la ordenación urbanística, como instrumentos de integración del plan general, mediante la ordenación de actuaciones urbanísticas adecuadamente insertas en la estructura urbana diseñada por aquél, sino como piezas autónomas al servicio de la simple viabilización de puntuales acciones. Todo ello, con el agravante de que la decisión de la realización de tales acciones se reserva precisamente al órgano máximo de la Administración Central, que según los planteamientos de la reforma va a asegurar la coherencia de las actuaciones urbanísticas y el respeto y el cumplimiento de la legislación sobre ordenación urbana.

### *El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)*

Y, de otro lado, se disloca frontalmente el régimen urbanístico del suelo regulado por la propia Ley de Reforma para los Municipios no dotados de plan general, el cual opera una clasificación del suelo (en urbano y no urbanizable) dirigida precisamente a evitar el desarrollo urbanístico sin la previa formulación de planeamiento y, por ello, a fomentar por esta vía dicha formulación.

4. La formulación de programas de actuación urbanística, con arreglo a la disposición transitoria cuarta y a los Decretos que al amparo de la misma se dicten, ha de producirse conforme a la actual normativa urbanística; conclusión ésta, que es obvia, en tanto que aquella figura de planeamiento es absolutamente desconocida para la Ley del Suelo de 1956.

En la medida en que tales programas han de ser desarrollados a través de planes parciales (art. 12.2 de la Ley de Reforma y actual art. 15.2 del Texto Refundido) o, en todo caso, contener ellos mismos las determinaciones propias de este último nivel de planeamiento, la anterior conclusión significa especialmente la obligatoriedad del cumplimiento por los programas de los estándares urbanísticos.